

Introduction

Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte

Volume 32, numéro 4, 2001

Le projet des Amériques sept années plus tard

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704343ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704343ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Deblock, C. & Turcotte, S. F. (2001). Introduction. *Études internationales*, 32(4), 645–652. <https://doi.org/10.7202/704343ar>

Introduction

Sept années séparent maintenant le Sommet de Québec d'avril 2001 du Sommet de Miami qui eut lieu en décembre 1994 et qui lança le projet des Amériques, un projet dont l'objet était de faire des 34 pays de l'hémisphère, exception faite de Cuba, une grande communauté des démocraties intégrée par l'économie et des valeurs communes. Le Plan d'action qui accompagnait la Déclaration de principes révélait toute l'ambition du projet puisqu'il comprenait pas moins de 23 initiatives et plus de 150 mesures, regroupées sous quatre grands volets : 1) la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques ; 2) la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange ; 3) l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère ; et, 4) la garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures.

Au cours de ces sept années, les thèmes et les plans d'action furent redéfinis à deux reprises. Une première fois à Santiago du Chili en avril 1998 lors du second Sommet des Amériques, les quatre volets du nouveau plan d'action devenant dans l'ordre : 1) l'éducation, facteur de progrès économique ; 2) la préservation et le renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne ; 3) l'intégration économique et le libre-échange ; et 4) l'éradication de la pauvreté et de la discrimination. Puis, une seconde fois à Québec en avril 2001, le plan d'action d'ici le prochain sommet étant désormais orienté dans les quatre directions suivantes : 1) le renforcement de la démocratie ; 2) la prospérité économique ; 3) la réalisation du potentiel humain ; et 4) la connectivité, un volet qui est venu s'ajouter lors du Sommet, à l'initiative du Canada.

Les priorités des plans d'action ont ainsi été modifiées en cours de route, pour mieux refléter les préoccupations du moment mais, en réalité, aucun changement d'orientation majeur n'a été introduit ; l'objectif ultime demeure toujours le même, soit l'intégration du continent par l'économie et les valeurs partagées. Les idées directrices du projet n'ont pas changé non plus. D'une part, la libéralisation des échanges et l'intégration des économies du continent sont les clés de la prospérité et du bon fonctionnement des institutions démocratiques. Et d'autre part, celles-ci doivent, en retour, protéger et promouvoir la liberté et permettre ce qu'on a appelé à Québec, la « réalisation du potentiel humain ». L'accent est clairement mis dans le cadre du projet sur l'économie ou, plus précisément, sur la liberté économique. Deux raisons motivent ces choix ; parce que c'est par elle que vont passer l'intégration des sociétés, l'amélioration du niveau de vie des populations et la consolidation de la démocratie sur le continent. Et aussi parce que la liberté économique participe, avec le pluralisme démocratique et la reconnaissance des droits individuels, d'un ensemble de valeurs partagées à partir desquelles devront être construites les institutions communes. Quant aux ambitions du projet,

elles sont toujours aussi grandes. Le paragraphe final de la déclaration de Québec les résume fort bien¹.

La raison d'être des Sommets des Amériques est de servir les peuples. Nous devons mettre au point des solutions efficaces, pratiques et solidaires, pour répondre aux problèmes auxquels sont confrontées nos sociétés. Nous ne craignons pas la mondialisation et ne sommes pas aveuglés par son éclat. Nous sommes unis dans notre détermination à léguer aux générations futures un hémisphère démocratique et prospère, plus juste et généreux, un hémisphère où personne n'est laissé de côté. Nous nous engageons à faire de ce siècle le siècle des Amériques.

Le processus d'intégration ainsi enclenché, priorité fut immédiatement donnée aux négociations commerciales, au point que les observateurs, sinon les gouvernements eux-mêmes, en oublièrent un peu rapidement les autres dimensions. Toujours est-il que c'est par sa forme la plus étroite, celle du libre-échange, que doit passer l'intégration économique, l'objectif étant de faire des Amériques un seul et grand ensemble économique, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), et ce, dès le 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur prévue de l'accord. Où en sommes-nous de ce côté ?

I—Les négociations commerciales

On peut clairement identifier jusqu'ici trois grandes étapes dans les négociations, trois étapes ponctuées par les Sommets des chefs d'État et de gouvernement et, entre les sommets, par les réunions annuelles des ministres du Commerce de l'hémisphère. Aux chefs d'État et de gouvernement la tâche d'établir les orientations générales et l'agenda des négociations, et aux ministres du Commerce, celle de veiller au suivi des décisions prises et de préparer le passage à l'étape suivante.

La première étape a principalement consisté à mettre en place les différents groupes de travail, à définir leurs mandats respectifs et, grâce au travail des différentes instances mandatées ou créées pour assurer le suivi des décisions, coordonner les travaux et apporter le support technique nécessaire à la bonne marche du processus, à préparer le passage à la seconde étape, celle des négociations proprement dites. Ainsi furent mis sur pied, dès décembre 1994, un comité tripartite constitué de l'Organisation des États américains (OEA), de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), puis, en mars 1995, le Groupe de suivi du Sommet (GSS) (*Summit Implementation Review Group*), et finalement, lors de la quatrième conférence des ministres du Commerce tenue en mars 1998 à San José, soit peu de temps avant le Sommet de Santiago du Chili, le Comité des négociations commerciales (CNC). Parallèlement, furent constitués dès la première conférence ministérielle,

1. <http://www.ameriquescanada.org/eventsummit/declarations/declara-f.asp>

tenue à Denver en juin 1995, sept groupes de travail : 1) accès aux marchés ; 2) règles d'origine ; 3) investissement ; 4) barrières techniques au commerce ; 5) normes sanitaires ; 6) subventions et mesures anti-dumping ; et, 7) économies de petite taille. Sept groupes auxquels viendront s'ajouter à l'occasion de la seconde réunion ministérielle tenue à Carthagène en mars 1996, quatre nouveaux groupes : 1) marchés publics ; 2) propriété intellectuelle ; 3) services ; et, 4) politiques de la concurrence. Lors de leur troisième rencontre, à Belo Horizonte en mai 1997, les ministres du Commerce devaient s'entendre sur la date du début des négociations, sur la compatibilité entre la future zone de libre-échange et les accords déjà en place ou à venir, ainsi que sur la formule de négociation et d'adhésion à cette zone, individuelle ou en groupe.

Cette première étape sera suivie d'une seconde, que nous pouvons qualifier de pré-négociation. Une fois satisfaites à San José plusieurs des exigences des pays d'Amérique latine, pour la plupart rangés derrière le Brésil, quant à la forme que prendraient les négociations, il reviendra au Sommet des chefs d'État et de gouvernement réunis à Santiago en avril 1998 de lancer officiellement celles-ci, non sans confier par la même occasion le mandat au CNC mis sur pied depuis peu de présenter un premier avant-projet d'accord pour le prochain sommet, à Québec en avril 2001.

Les onze groupes de travail furent ainsi consolidés en neuf groupes de négociation supervisés par le CNC : 1) accès aux marchés ; 2) investissements ; 3) services ; 4) marchés publics ; 5) règlement des différends ; 6) agriculture ; 7) droits de propriété intellectuelle ; 8) subventions, droits anti-dumping et compensatoires ; et 9) politiques de la concurrence. Trois comités spéciaux furent également mis sur pied, mais sans avoir de mandat de négociation toutefois : un comité sur les économies de petite taille, un comité composé de représentants des secteurs public et privé sur le commerce électronique, et finalement, un comité des représentants gouvernementaux pour la participation de la société civile. Le Canada assurera la présidence de la première phase de négociation, après quoi la présidence de la seconde phase reviendrait à l'Argentine, puis à l'Équateur et enfin conjointement, au Brésil et aux États-Unis pour la phase finale. Il fut par ailleurs convenu que les négociations débutent dès la fin septembre à Miami, siège du secrétariat administratif pour la première ronde, pour ensuite se déplacer trois ans plus tard à Panama pour la deuxième ronde et finalement, aboutir en février 2003 à Mexico pour la ronde finale. Autres décisions d'importance : les négociations seraient menées simultanément dans tous les domaines ; l'accord serait global ; les décisions seraient prises par consensus ; et les présidence et vice-présidence des différents groupes de négociation alterneraient.

La cinquième rencontre ministérielle, à Toronto en novembre 1999, n'apportera guère d'innovation. On convint toutefois de mettre en œuvre comme prévu des mesures de facilitation de commerce pour le 1^{er} janvier 2000, de demander à chacun des groupes de négociation de remettre au CNC un avant-projet d'accord au plus tard douze semaines avant la prochaine conférence ministérielle, prévue à Buenos Aires en avril 2001, et au CNC de

préparer pour cette conférence l'avant-projet d'accord sur lequel allaient se pencher les chefs d'État et de gouvernement à Québec.

La troisième étape du processus a été ouverte à Buenos Aires, point de rencontre de la sixième conférence ministérielle, non sans donner lieu à de nouveaux débats. Sur deux points en particulier : la nouvelle administration présidentielle des États-Unis, appuyée en cela par certains pays, dont le Chili, voulait avancer à 2003 la date de la fin des négociations, tandis que les économies de petite taille voulaient qu'un traitement particulier pour les différences de taille et de niveau de développement leur soit accordé, et ce, dans tous les groupes de négociation. Les États-Unis n'obtiendront pas gain de cause et l'on s'en tiendra à l'agenda initial. Sauf que la date butoir pour la fin des négociations commerciales est maintenant fixée : ce sera la fin décembre 2005. Quant à la date d'entrée en vigueur de l'accord, il s'agira de janvier 2006, une fois celui-ci entériné par tous les Parlements. Les demandes des petites économies seront par contre mieux considérées, le CNC se voyant d'ailleurs chargé de formuler pour le 1^{er} novembre 2001 les orientations générales relatives aux modalités de traitement de ces différences. Cédant aux demandes de transparence en provenance de la société civile, les ministres convinrent également de rendre public le texte de l'avant-projet d'accord et de renforcer quelque peu le mandat du comité sur la société civile. Un comité technique sur les questions institutionnelles a également été mis sur pied et le Brésil s'en est vu octroyer la présidence. Et comme lors de chaque rencontre, on ne manquera pas de souligner la contribution des négociations en cours à l'établissement d'un commerce mondial ouvert et équilibré.

Le Sommet de Québec viendra entériner les décisions prises à Buenos Aires et, par la même occasion, lancer officiellement cette troisième étape des négociations, la plus cruciale puisqu'il s'agit maintenant de rapprocher les points de vue et de fondre les avant-projets d'accords sectoriels dans un accord global. Beaucoup de chemin reste d'ailleurs encore à parcourir avant d'en arriver là, plusieurs dossiers étant fort litigieux, dont ceux des services, des marchés publics, des investissements, des règlements des différends et bientôt celui des institutions. Toutefois, à la différence de ce qui s'était passé à Santiago, les chefs d'État et de gouvernement se sont surtout attachés à projeter une image de consensus, un consensus de façade sans doute qui laisse à penser que, somme toute fort discrets pendant les trois jours de discussion, les États-Unis et le Brésil ont préféré ne pas brouiller les cartes en engageant la discussion sur le fond. Des signaux ont néanmoins été lancés de part et d'autre, le Brésil par la voix de son président, Fernando Henrique Cardoso, et les États-Unis par celle de leur nouveau Représentant au Commerce, Robert R. Zoellick ; le premier, vers le Sommet des Peuples, en appelant à la solidarité ; et le second, vers le Brésil, en le pressant de choisir entre un statut de puissance régionale, lui conférant des pouvoirs et une influence limités, ou au contraire, devenir grâce à la ZLEA une puissance mondiale. Rien de sérieux dans ces escarmouches toutefois, aucun des deux pays n'étant vraiment en position de force pour donner le ton au débat. Le Brésil, en raison de la crise

profonde que traverse l'Argentine, son principal partenaire au sein du MERCOSUR ; et les États-Unis, parce que l'administration présidentielle ne dispose pas encore pour le moment de toute l'autorité nécessaire pour négocier. En attendant, les manœuvres commerciales continuent. En témoigne le début des rencontres entre les États-Unis et les quatre pays du MERCOSUR, à l'automne 2001, qui visent à explorer l'éventualité d'un accord commercial du type 4+1, une formule qui permettrait peut-être de faciliter les rapports entre les deux grandes puissances du continent.

D'autre part, comme le dossier commercial ne portait pas à litige, le sommet put concentrer la discussion, comme le souhaitait le Canada, sur les deux autres grandes questions prévues à l'agenda, soit le renforcement de la démocratie et la réalisation du potentiel humain. De la sorte, on faisait d'une pierre deux coups. D'une part, réponse était ainsi donnée aux critiques formulées de toute part et que canaliserait le Sommet des peuples tenu en parallèle au Sommet officiel, sur le manque de transparence, de démocratie et d'équité du processus ; et d'autre part, rappel était ainsi fait que le libre-échange n'était que l'une des dimensions du projet des Amériques, centrale certes mais en autant que celui-ci participe de la création d'une « communauté des démocraties » comme l'avait clairement exprimé le memorandum adressé par le Conseil national de sécurité au président Clinton à la fin novembre 1993 et d'où tout est finalement parti. À charge aux ministres des Affaires étrangères de rédiger une charte démocratique interaméricaine qui viendrait s'ajouter à la charte interaméricaine des droits de la personne et à l'Organisation des États américains de veiller à son application une fois celle-ci adoptée. À charge également à la Banque interaméricaine de développement de s'engager plus loin qu'elle ne l'a fait jusqu'ici dans le financement du développement humain, l'éducation et les programmes sociaux notamment.

II – Une nouvelle ère de coopération interaméricaine ?

Nous en sommes donc là, au début de la troisième étape des négociations, celle qui doit conduire à la quatrième et dernière, à 2005. Beaucoup a déjà été écrit à propos du projet des Amériques, et au fur et à mesure que les négociations et les discussions progressent, sur le front commercial tout d'abord mais également dans de nombreux autres domaines, la défense et la sécurité, la gouvernance, les institutions financières, l'environnement, et bientôt l'éducation, la santé, et pourquoi pas la monnaie, pour ne mentionner que ces quelques domaines, nous en percevons mieux toutes les ramifications et toute la complexité. Il est clair que nous sommes entrés depuis le Sommet de Miami dans une nouvelle ère de coopération interaméricaine, et qu'à cet égard, même si la méfiance demeure ou que les intérêts des uns et des autres sont loin d'être les mêmes, une certaine convergence de vue existe entre les 34 pays participants quant à l'utilité et à la nécessité de cette coopération. La question est plutôt de savoir quelle forme institutionnelle va prendre cette coopération et jusqu'où aller dans la voie de l'institutionnalisation.

L'intégration des Amériques ne passe pas seulement par la voie économique mais également par l'adhésion à des valeurs communes. Mais de quelle intégration économique s'agira-t-il, et de quelles valeurs parle-t-on ? D'un côté, il y a les États-Unis, qui depuis le tout début du projet n'ont jamais vraiment caché leurs intentions ni leurs ambitions, et de l'autre, le Brésil, qui propose un autre type d'intégration dont il serait le pôle principal en Amérique du Sud, à l'image des États-Unis au sein de l'ALÉNA. Enfin, il y a tous les autres pays, qui sont là sans doute davantage par opportunisme qu'avec l'intention de faire avancer un véritable projet continental, faute d'en avoir les moyens certes mais faute également de savoir vraiment quoi proposer en alternative.

Centre de gravité de l'économie du continent, puissance mondiale autant que régionale, les États-Unis occupent une place fort avantageuse dans les discussions, dans la mesure où rien ne peut se faire sans eux dans les Amériques, mais dans la mesure également où le projet, s'il se réalise, leur permettrait de consolider leurs objectifs commerciaux, politiques et sécuritaires non seulement sur le continent, mais également à d'autres niveaux de la scène économique internationale. Christian Deblock et Gérard Cadet montrent la lente transformation des objectifs de Washington à l'égard des Amériques depuis le milieu des années 80. Fondamentalement pour les États-Unis, l'intégration économique passe par la voie d'un accord de libre-échange, un accord global qui doit notamment couvrir l'essentiel des échanges commerciaux, offrir protection et sécurité aux investisseurs et à leurs investissements, éliminer toute forme d'obligation de résultats, ouvrir le plus largement possible l'accès aux nouveaux marchés porteurs, les services et les marchés publics notamment, et établir un cadre de gouvernance transparent. Les auteurs insistent sur le haut niveau de continuité existant au sein de la stratégie commerciale des États-Unis. Les objectifs que poursuit actuellement Washington dans le cadre des négociations menant à une éventuelle ZLÉA sont identiques à ceux qui prévalaient lors de la négociation de l'ALÉNA au début des années 90. Il s'agirait également pour eux d'établir un partenariat économique dans les Amériques, un partenariat dont ils attendent deux choses : d'une part, qu'il repose sur des institutions qui octroient aux valeurs économiques et individuelles la primauté sur toute autre valeur, les droits sociaux et les droits économiques des États notamment ; et d'autre part, qu'il contribue, au travers du développement des pays concernés entre autres, à la stabilité politique, sociale et financière, trois facteurs traditionnels d'insécurité dans la région mais également pour leur propre économie.

Principal opposant au projet et à la vision américaine, le Brésil est très réticent à l'égard du modèle commercial que proposent les États-Unis aux autres pays des Amériques. Sylvain F. Turcotte montre comment la ZLÉA, dans les termes discutés actuellement, vient contredire les projets économiques et politiques de la principale puissance de l'Amérique du Sud. Depuis le début des années 50, le Brésil cherche à renforcer les bases de son autonomie à l'égard des grandes puissances à partir d'une stratégie commerciale multilatérale et d'une politique extérieure favorisant l'indépendance du pays dans la plupart

des dossiers internationaux. Mais Brasilia est aussi tentée par la voie d'une intégration économique plus approfondie à l'échelle continentale. À preuve, dans les négociations actuelles, le Brésil s'appuie sur le MERCOSUR, qu'il veut élargir aux pays de la Communauté andine pour créer une éventuelle zone de libre-échange sud-américaine, un moyen de faciliter les négociations en évitant les situations bilatérales. Et parallèlement, le Brésil cherche à nouer des liens commerciaux étroits avec l'Union européenne, à travers un accord de libre-échange entre celle-ci et le MERCOSUR, et à tisser des réseaux d'alliances entre pays en développement à l'intérieur même de l'OMC, voire à l'extérieur, avec la Chine et l'Inde par exemple. La stratégie adoptée est de gagner du temps et de repousser le plus tard possible le moment où il devra choisir : entrer dans la ZLEA ou approfondir sa stratégie multilatérale, ce qui isolerait complètement le pays du cadre des relations interaméricaines.

Autres protagonistes majeurs, le Canada et le Mexique, deux pays qui, dans une très large mesure, ont obtenu avec l'ALÉNA l'essentiel de ce qu'ils recherchaient, un accès élargi, préférentiel et sécuritaire à leur principal marché, celui des États-Unis. Christian Deblock et Afef Benessaïh retracent et analysent la relation bilatérale qui s'est développée entre le Canada et le Mexique depuis l'ALÉNA. Les auteurs explorent le nouveau partenariat qui s'est établi entre les deux pays et examinent les grandes tendances en matière de commerce, d'investissement et de restructuration. Deux conclusions s'en dégagent. Premièrement, eu égard aux objectifs stratégiques recherchés dans ce partenariat, les résultats sont modestes, tout comme le sont ceux de la relation avec l'ensemble de l'Amérique latine que le Canada recherchait en s'appuyant sur le Mexique. Deuxièmement, l'ALÉNA a davantage profité au Mexique qu'au Canada, tant sur le plan bilatéral qu'à l'intérieur de l'espace économique nord-américain. Le problème ne vient pas tant de l'augmentation du déficit commercial avec le Mexique que de la marginalisation progressive du Canada à l'intérieur de cet espace. Pour le Canada, il s'agit maintenant de trouver comment prendre ses distances vis-à-vis des États-Unis et d'éviter de se trouver progressivement marginalisé sur le plan économique comme sur le plan politique. En multipliant les accords commerciaux dans les Amériques ou ailleurs, mais aussi en mettant davantage l'accent sur la nouvelle économie, l'investissement et la productivité. Quant au Mexique, profitant de la croissance de son économie et de l'attrait qu'elle exerce sur les investisseurs étrangers, la ZLEA est l'occasion d'obtenir de nouvelles concessions des États-Unis, en matière d'immigration notamment, un dossier sensible. Le risque est de voir son accès préférentiel au marché américain menacé par la concurrence des pays voisins, d'Amérique centrale et des Caraïbes, des adeptes également de la *maquila*, mais avec beaucoup moins de succès toutefois.

Enfin, la question de l'intégration monétaire est de plus en plus discutée dans les Amériques, motivée par la mise en place d'une monnaie unique sur le territoire de l'Union européenne et par la lente dollarisation des économies du continent américain. Mathieu Arès présente un état de la question alimenté par l'expérience de quatre pays qui en sont à des degrés différents d'intégration

monétaire. Puisque la création d'une nouvelle monnaie commune n'est pas envisagée dans le cadre plus large du projet des Amériques, la dollarisation est la voie qu'empruntent de plus en plus de pays sur le continent. L'auteur démontre qu'il s'agit avant tout d'un processus d'intégration « par la base » qui ne s'insère pas dans un projet politique plus vaste à l'image de l'expérience européenne. Dans les Amériques, les différents degrés de dollarisation varient en fonction de l'intensité de la crise qui frappe les pays qui choisissent cette voie ; les situations les plus difficiles favoriseraient soit la formule du conseil monétaire, soit la dollarisation unilatérale, ce que démontrent clairement les exemples de l'Équateur et de l'Argentine.

Voilà comment se présentent les positions des principaux acteurs des Amériques au début de cette troisième étape des négociations en matière d'intégration commerciale et monétaire. Cette troisième étape, qui s'est amorcée avec le Sommet de Québec au printemps 2001, ne sera plus limitée aux escarmouches et aux critiques vagues et indirectes, comme ce fut le cas au cours des sept premières années de ce Projet des Amériques. Inévitablement, les affrontements seront de plus en plus fréquents à mesure qu'on se rapprochera de décembre 2005, date limite pour les négociations entourant la formation d'une Zone de libre-échange des Amériques.

Christian DEBLOCK et Sylvain F. TURCOTTE